

ESTUDO DE CASO

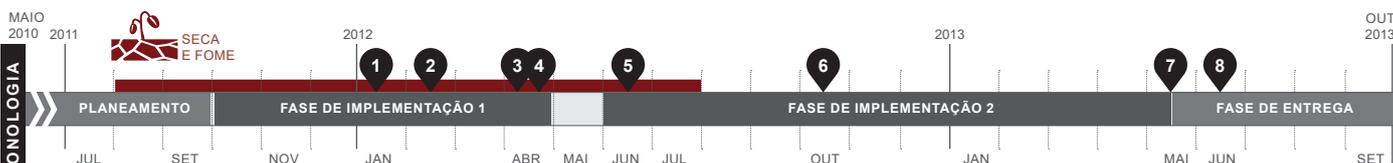
SOMÁLIA 2011 – 2013 / SECA + CONFLITO

PALAVRAS-CHAVE: Habitação permanente, Reassentamento, Advocacia, Infraestrutura, Participação da comunidade, Posse da terra

CRISE	Complexo: seca (julho 2011 – junho 2012) e conflito armado . O projeto começou no auge da seca no Corno de África.	
TOTAL DE PESSOAS AFETADAS	3,7 milhões de pessoas afetadas pela crise da seca e da fome (Fonte: OCHA, 2011). 1.4 milhões de deslocados internos (ibid.).	
LOCALIZAÇÕES DO PROJETO	Garowe e Burtinle, região de Puntland, Somália.	
BENEFICIÁRIOS	1200 famílias (8400 indivíduos).	
PROJETO RESULTADOS	1200 abrigos permanentes construídos 1800 pessoas que beneficiam de dinheiro para mão de obra (pedreiros, trabalhadores não qualificados e carpinteiros). Outros resultados incluem: uma estrada de acesso, um centro de saúde e um furo em Garowe, sistemas de água em ambos os campos, um espaço adaptado às crianças, uma área pública e um posto da polícia em Garowe, 14 blocos sanitários segregados por sexo.	
TAMANHO DO ABRIGO	16 m² (4 x 4 m) abrigos de um quarto (terreno de 10 x 10 m).	
DENSIDADE DO ABRIGO	2,7 m² / pessoa (tamanho médio do agregado doméstico de 5,9 pessoas).	
CUSTO DOS MATERIAIS POR ABRIGO	1693 USD , incluindo mão de obra.	
INDICADORES DE RESULTADOS	Taxa de 100% de ocupação dos abrigos em ambos os campos. Garantia de posse da terra obtida em ambos os campos.	

RESUMO DO PROJETO

Este foi um projeto de dois anos, de vários doadores e multissetorial, destinado a fornecer uma solução de abrigo sustentável através da construção de 1200 casas permanentes para famílias deslocadas em dois campos de realocização. O programa de abrigo estava ligado a Meios de Subsistência, Água, Saneamento e Higiene, Saúde e Educação. O projeto adotou um assentamento holístico, bem como abordagens de construção lideradas pela comunidade. A organização conseguiu garantir a terra e receber financiamento adicional para as atividades complementares, incluindo a infraestrutura, as instalações e os espaços comuns.



- 1 Jan 2012: seleção e verificação dos beneficiários.
- 2 Fev 2012: conclusão do recrutamento de funcionários.
- 3 Abr 2012: conceção da tipologia acordada e início das negociações dos títulos de propriedade.
- 4 Abr 2012: 45 casas-piloto concluídas em Burtinle.
- 5 Jun 2012: aquisição de terras concedida pela administração local e pelo Ministério do Interior.
- 6 Out 2012: conclusão de 80 casas-piloto em Garowe (atrasada pela resolução dos problemas de posse de terra).
- 7 Maio 2013: construção de um total de 1200 abrigos e instalações relacionadas, conclusão do processamento de títulos de propriedade.
- 8 Jun 2013: comissionamento de assentamentos e início de entrega das casas e dos títulos de terra.

PONTOS FORTES

- + Obtenção de segurança de posse e estabelecimento de campos duradouros.
- + Envolvimento contínuo de todas as partes interessadas.
- + Os critérios de seleção foram estabelecidos e acordados por todos.
- + Abordagem dirigida pelo proprietário, sistemas transparentes e responsáveis.
- + Abordagem baseada nos assentamento, ligações com formação profissional e grupos de poupança.

PONTOS FRACOS

- Rotatividade de pessoal e falta de flexibilidade dos sistemas internos.
- Participação feminina limitada e falta de análise de género.
- O projeto forneceu apenas abrigos com um único quarto, que eram demasiado pequenos para responder às necessidades culturais.
- Os beneficiários tiveram de ser incentivados a participar na construção.



O projeto construiu 1200 casas permanentes, juntamente com a respetiva infraestrutura, em dois novos assentamentos (aqui, o assentamento em Garowe).

CONTEXTO

Na Somália, a segurança alimentar tem vindo a deteriorar-se desde 2010, tendo sido afetadas quase todas as regiões do sul; foi declarada fome na região da Baía, havendo um total de 6,4 milhões de pessoas afetadas (mais de metade da população somali). Devido a isto e à instabilidade e conflito no interior do país, o número de deslocados na Somália foi estimado em 1,4 milhões¹. As áreas do projeto acolheram a maioria dos deslocados internos na região de Puntland, que é habitada principalmente por pessoas do grupo étnico somali (e de fé muçulmana). Apesar da sua relativa estabilidade, a região também tinha enfrentado conflitos armados.

SITUAÇÃO DURANTE A CRISE

Na sequência de uma seca severa e da fome resultante em 2011, a densidade populacional em Puntland aumentou ainda mais, devido ao influxo de deslocados internos que fugiam da violência no centro e no sul da Somália, — concentrando-se em torno de Garowe e Burtinle —, e de alguns dos deslocados internos a longo prazo, que se estabeleceram em Garowe. As pessoas deslocadas procuravam assistência vital, devido ao acesso limitado a água, comida, aos serviços de saúde e ao abrigo adequado. **O influxo de deslocados internos levou ao aumento das tensões entre a comunidade de acolhimento e os recém-chegados**, uma vez que competiam por oportunidades de emprego limitadas, pelo acesso aos serviços estatais e por recursos escassos. Em Garowe, o abrigo era insuficiente ou abaixo das normas para dar resposta às suas necessidades¹. Além disso, **os assentamentos de deslocados internos não foram planeados e estavam congestionados**, devido ao fluxo causado pela seca em curso. Em Burtinle, todos os inquiridos no âmbito de uma avaliação rápida (realizada em dois campos de deslocados internos) relataram que os abrigos eram inadequados para os proteger do clima. As casas eram principalmente *buuls* (cabanas feitas de paus, papelão, tapetes e tendas velhas), oferecendo pouca segurança.

ESTRATÉGIA DO CLUSTER DE ABRIGO

A estratégia de resposta do Cluster em 2012 continha três pilares: 1) Resposta de emergência, 2) Abrigo transitório e 3) Soluções duradouras. Para a resposta de emergência, o Cluster concebeu um kit mínimo, que seria adquirido localmente e armazenado

pelos parceiros do Cluster em pontos estratégicos na Somália e no Quênia. Foram fornecidos abrigos transitórios nos assentamentos de deslocados internos estabilizados (em Puntland e Somalilândia). As intervenções variaram de kits de abrigo a casas com telhados de chapa de ferro corrugado. O terceiro pilar apoiou a realocação voluntária ou o regresso ao local de origem. Devido à presença de retornados vindos do Iémen e do Quênia, **o Cluster adotou uma abordagem baseada na igualdade**, na qual os deslocados internos, os retornados e os grupos urbanos em situação de pobreza pudessem ser integrados. Embora este projeto tenha sido inicialmente concebido para se enquadrar no âmbito do segundo pilar, acabou por proporcionar abrigos permanentes com garantia de posse de terras, devido ao seu processo de envolvimento mais longo.

IMPLEMENTAÇÃO DO PROJETO

O projeto foi implementado por uma equipa contratada (Responsável Financeiro, Responsável pela Prestação de Contas, Responsável pela cadeia de fornecimento, Engenheiros do projeto) e por uma equipa adicional, trazida com base nas necessidades, incluindo engenheiros de abrigo e facilitadores humanitários para prestação de contas. Foi adotada uma **abordagem de construção de base comunitária**, através da qual os beneficiários receberam materiais de construção e apoio técnico para construir as suas casas. Foram igualmente responsáveis por identificar a mão de obra qualificada e por providenciar a mão de obra não qualificada. Cada unidade de abrigo foi construída por uma média de cinco trabalhadores (dois pedreiros e três trabalhadores não qualificados).

SELEÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS

O projeto teve como objetivo fornecer abrigo às pessoas deslocadas das suas casas devido ao conflito e à seca, bem como aos desabrigados urbanos das comunidades de acolhimento. **A organização envolveu todas as partes interessadas** (governo regional, anciãos, líderes religiosos, membros da comunidade) **na seleção dos beneficiários**. O Responsável pela Prestação de Contas convidou os representantes do comité de mais de 15 assentamentos de deslocados internos em Garowe, e explicou os critérios de abrigo e vulnerabilidade, bem como o processo de seleção. As autoridades locais foram encarregadas de trabalhar com os líderes dos assentamentos na identificação dos residentes mais vulneráveis, com base nos critérios acordados. Sempre que possível, foram distribuídos folhetos e cartazes no assentamento, para informar

¹ Avaliação de lacunas humanitárias coordenada pelo OCHA, 2011



O projeto estabeleceu dois campos de realocização (aqui aldeia de Jilab, Garowe).

os habitantes sobre estes critérios, que incluíam:

- Pessoas deslocadas devido à insurgência dentro das áreas visadas.
- Pessoas afetadas pela seca, que perderam o seu gado e não tinham abrigo.
- Assentamentos espontâneos rurais: aqueles que estão fora das zonas urbanas ou periurbanas e aqueles que se estabeleceram individualmente em pequenos grupos familiares em terras não ocupadas.
- Agregados domésticos que acolhem e prestam apoio a pessoas deslocadas quanto a problemas de habitação.

Além destes, os **critérios de vulnerabilidade incluíam** a idade, deficiências, viúvas sem abrigo, famílias chefiadas por mulheres, famílias numerosas, doenças e ausência de acesso a meios de subsistência.

A organização realizou um **exercício de verificação independente** após a apresentação das listas de beneficiários. Embora a maioria dos beneficiários tenha sido aceite, alguns casos tiveram de ser alterados, com vista a incluir os agregados domésticos mais vulneráveis. As famílias verificadas receberam um cartão de identificação do beneficiário, que continha informações referentes aos seus agregados familiares.

COORDENAÇÃO E PARTICIPAÇÃO DAS DIFERENTES PARTES INTERESSADAS

A organização realizou uma série de reuniões com todas as partes interessadas, para explicar o processo de implementação. Em primeiro lugar, foram realizadas reuniões de sensibilização com funcionários do governo. Foi então iniciado um **workshop de conceção**, destinado a partilhar as informações com funcionários do governo do Ministério do Interior, o Governador Regional e os Distritos Locais, os representantes dos deslocados internos, os proprietários dos terrenos e os anciãos dos clãs. Foram apresentadas diferentes opções de conceção de abrigos, foram analisadas as vantagens e as desvantagens, e pediu-se aos grupos que fizessem recomendações para melhorar cada projeto. **A coordenação ao longo do projeto evitou conflitos desnecessários** com as comunidades e outras partes interessadas, como os anciãos do clã, as autoridades locais e as ONG.

A coordenação com os membros do cluster contribuiu para assegurar que as normas básicas eram mantidas, com base nas diretrizes do cluster. A coordenação eficaz e a partilha de informações com outros setores, em especial, o Cluster de Água, Saneamento e Higiene, possibilitaram que a organização aprendesse com as experiências dos parceiros e alcançasse com sucesso os objetivos do projeto.



O planeamento do assentamento incluiu espaços públicos.

ENVOLVIMENTO DOS BENEFICIÁRIOS

Durante a construção, **os beneficiários foram responsáveis** por assegurar que as casas estavam a ser construídas de acordo com as suas expectativas, bem como por receber e cuidar dos materiais de construção. A comunidade pôde também **fornecer feedback através das caixas de sugestões** disponíveis em cada local. Foram realizadas **reuniões mensais regulares** com o governo e os beneficiários para discutir o progresso do projeto, as conquistas, os desafios, as áreas de melhoria, bem como para acompanhar o feedback recebido.

GARANTIA DA POSSE DE TERRA

A organização defendeu desde o início do projeto a garantia da posse da terra para os deslocados internos como pré-requisito para a construção dos abrigos. Um dos desafios era que os beneficiários, na maioria dos casos, eram de clãs diferentes dos proprietários das terras. Decidiu-se que estes agregados familiares deveriam ser protegidos e ter acesso a uma posse segura da terra. Os funcionários governamentais concordaram em fornecer os títulos de propriedade, desde que a organização cobrisse os custos de registo. A organização divulgou o conteúdo dos documentos fundiários a todas as partes interessadas e continuou a trabalhar com os meios de comunicação para **sensibilizar o público** no sentido de que as unidades de abrigo fornecidas no âmbito deste projeto não eram para arrendar nem vender. O Ministério do Interior reposicionou todas as unidades de abrigo que estavam a ser vendidas ou arrendadas e realocou-as para outras pessoas que ainda viviam no campo de deslocados internos. Isto visava desencorajar as pessoas de se infiltrarem no sistema com o objetivo de obterem lucro.

No entanto, o processo para obter a garantia de posse de terra foi longo e atrasou o projeto, especialmente em Garowe. Por conseguinte, a equipa decidiu separar as questões de Burtinle e de Garowe, com vista a não atrasar todo o projeto.

Em Garowe, **o governo foi forçado a interromper a construção** das casas depois de a organização ter indicado que as casas permanentes não podiam ser implementadas em terrenos que não tivessem a garantia de posse de terra. Solicitou-se então ao governo que assegurasse a propriedade dos terrenos aos deslocados internos, para que estas casas fossem implementadas de acordo com a conceção acordada. **Realizou-se uma reunião, que foi transmitida pela televisão**, com diferentes setores do governo, agentes humanitários, anciãos e empresários influentes da cidade, durante a qual o governo solicitou a alocação de terras especiais com vista ao reassentamento de deslocados internos. Isto resultou na alocação de um terreno de 1000 m por 150 m à organização para



© World Vision Somália

Os agregados domésticos receberam materiais de construção e apoio técnico, tiveram de identificar a mão de obra qualificada e fornecer a mão de obra não qualificada.

o projeto de abrigo, que foi subdividido em terrenos de 10 m por 10 m por cada agregado doméstico.

Em Burtinle, o processo foi mais fácil, uma vez que a organização foi autorizada a construir em três locais existentes que foram identificados para a modernização de abrigos improvisados em casas permanentes.

Em última análise, o ambicioso objetivo do projeto foi alcançado em ambos os locais, com **a atribuição de terrenos sem limitações de tempo e títulos legais relevantes**, assinados pelo Ministério do Interior e emitidos para cada beneficiário, como parte do processo de entrega. Em particular, os títulos eram documentos legais reconhecidos pela sociedade e pelos tribunais da xariá, e os memorandos de entendimento foram assinados com a organização. Há que ressaltar que o projeto também incluiu mulheres como titulares no âmbito dos agregados domésticos.

PRINCIPAIS DESAFIOS

Além da segurança **geral e das restrições de acesso** para a equipa internacional, **um dos maiores desafios esteve relacionado com o recrutamento de pessoal**, dado que era difícil recrutar engenheiros locais. Por conseguinte, a organização sugeriu contratar engenheiros da Somalilândia, mas enfrentou fortes oposições por parte do Ministério do Trabalho. Isto atrasou o processo de contratação, embora, em última análise, tenham sido apontados engenheiros locais.

Outro desafio foi a **defesa dos princípios de responsabilidade humanitária**, uma vez que o governo tendia a assumir a liderança na comunicação com as comunidades, em vez da organização. Deveria ter-se tido em conta mais advocacia sobre a importância da prestação de contas a todas as partes interessadas desde o início.

MATERIAIS E FORNECIMENTO

Todos os materiais de construção foram adquiridos localmente. Os fornecedores receberam informações sobre os beneficiários, incluindo o local de reassentamento e o número do terreno. Os materiais foram então distribuídos e recebidos diretamente pelos beneficiários, utilizando veículos do fornecedor.

Enquanto o mercado local em Garowe conseguiu acomodar o aumento da procura, o projeto em Burtinle foi parcialmente atrasado devido à **falta de materiais**. A equipa do projeto realizou reuniões com fornecedores e com funcionários do governo, com vista a obter assistência das empresas vizinhas, embora isto tenha sido inicialmente contestado.

Devido ao aumento da procura, **o preço dos materiais subiu**. Foram realizadas reuniões com os líderes do assentamento e os funcionários do governo, para explicar que o orçamento do projeto foi fixado pelo doador, pelo que preços mais elevados significariam menos beneficiários. Além disso, para reduzir os custos, a organização sugeriu que **se encomendassem mercadorias diretamente aos fabricantes**. No fim, tanto os fornecedores como os funcionários do governo concordaram em manter os preços estáveis, a menos que fosse demonstrado que o aumento se devia a fatores externos.

IMPACTOS MAIS AMPLOS DO PROJETO

O compromisso a longo prazo com o governo regional serviu não apenas para reforçar a capacidade do governo, mas também para legitimar os seus esforços e os objetivos do projeto geral, em particular, no que respeita a questões de posse de terra. A organização ajudou a estabelecer o governo como uma voz credível e como um parceiro no âmbito do bem-estar dos residentes de Puntland. Reciprocamente, o governo reconheceu formalmente o local em Garowe como “aldeia de Jillab”.

Uma das descobertas mais marcantes na avaliação do impacto foi a **redução da criminalidade dos campos de deslocados internos para os campos de reassentamento**. Em ambos os campos, os anciãos da aldeia apenas tinham memória de um pequeno número de crimes menores. As mulheres, os homens e os jovens relataram unanimemente que se sentiam seguros em todas as partes dos complexos. Além disso, a avaliação indicou uma **redução da violência baseada no género**, segundo os anciãos e líderes dos assentamentos, à qual atribuíram as janelas e portas com trincos nos novos abrigos.

Finalmente, as **lições aprendidas com este projeto foram aplicadas** noutro projeto de abrigo que a organização iniciou em Dolow.

PONTOS FORTES, PONTOS FRACOS E LIÇÕES APRENDIDAS

LISTA DE MATERIAIS PARA UMA CASA (ESTIMATIVA ANTES DA CONCLUSÃO)

Descrição	Unidade	Quantidade	Taxa (USD)	Custo Tot. (USD)
Pedras	m ³	4,4	6,25	27,50
Agregados para betão (cascalho)	m ³	0,5	10,50	5,25
Areia	m ³	1,3	6,25	8,13
Cimento Portland (50 kg)	Sacos	16	8,00	128,00
Blocos (40 x 15 x 20 cm) feitos de mistura 1:7 de cimento e areia	N.º	700	0,65	455,00
Estribos, 6 mm de diâmetro de aço macio e 6 m de comprimento	N.º	8	2,50	20,00
Reforço de aço 10 mm de diâmetro e 12 m de comprimento	N.º	6	12,00	72,00
Pregos de telhado	Kgs	3	2,50	7,50
Pregos de arame — variados	Kgs	6	2,20	13,20
Chapas de ferro galvanizado, 2,4 m de comprimento e espessura de bitola 28	N.º	18	9,00	162,00
Cumeeiras de ferro galvanizado de espessura de bitola 30	N.º	1	9,00	9,00
Madeira de cobertura, 2"x2", 3,9 m de comprimento	N.º	9	5,00	45,00
Madeira de cobertura, 2"x3", 3,9 m de comprimento	N.º	15	6,00	90,00
Madeira de cofragem, 1"x6", 3,9 m de comprimento	N.º	8	6,50	52,00
Porta de aço completa com aro, dobradiças, sistema de trinco — 1 x 2,2 m	N.º	1	60,00	60,00
Janela de aço completa com aro, dobradiças, sistema de trinco — 0,85 x 1 m	N.º	2	30,00	60,00
Madeira de cofragem 1"x2", 3,9 m	N.º	2	2,50	5,00
Custos de mão de obra	Montante fixo			343,00

PONTOS FRACOS

- **A rotatividade do pessoal e a falta de flexibilidade dos sistemas internos** e dos processos afetaram a cronologia do projeto. Por exemplo, o contabilista regional e o seu adjunto demitiram-se durante o período de implementação e, durante muito tempo, não foi encontrado nenhum substituto. Isto afetou o processamento atempado dos relatórios financeiros e atrasou o processo de aprovação das aquisições, uma vez que algumas decisões tiveram de ser encaminhadas para Nairóbi.

- **Participação feminina limitada.** A inclusão de género na Somália está limitada pelas considerações culturais e religiosas, que afetam a capacidade de envolver as funcionárias e beneficiárias femininas na mesma medida que os homens. **A análise programática de género é necessária** e deve ser incorporada nos sistemas de monitorização, com vista a destrinçar as relações de poder e influenciar os preconceitos, a assinalar o nível de participação das mulheres no projeto e a informar as ações para melhorar assim a participação equitativa.

- Embora na Somália a prática comum seja construir vários abrigos de quartos individuais (*tukuls*) para um agregado doméstico, que oferecem privacidade aos pais, filhos, parentes e podem acomodar famílias numerosas, **este projeto previa apenas abrigos com um único quarto.** Estes não conseguiam responder às necessidades das famílias, no entanto, seria possível expandir ainda mais as casas no terreno alocado a cada família.

PONTOS FORTES

+ Obtenção de **garantia de posse de terra e estabelecimento de uma comunidade** nas áreas visadas. O posicionamento do ponto focal de Casa, Terra e Propriedade de modo a coordenar com o governo contribuiu para o envolvimento estratégico e o reforço das capacidades das autoridades.

+ **Envolvimento contínuo de todas as partes interessadas** para explicar a seleção dos beneficiários e o processo de implementação. Constatou-se que isto contribuiu significativamente para gerir as expectativas dos fornecedores e autoridades locais, bem como para reduzir os rumores de roubo e de apropriação indevida de bens e materiais do projeto.

+ **Os critérios de seleção foram estabelecidos e acordados por todas as partes interessadas.** Os beneficiários conseguiram compreender e explicar as razões pelas quais se qualificaram para a assistência; o mesmo se passou com aqueles que não foram selecionados. Isto mostra a eficácia com que as informações foram partilhadas entre a comunidade e mostra a transparência do sistema.

+ **Envolvimento contínuo dos beneficiários** e uma abordagem de construção dirigida pelo proprietário. Isto incluiu **os sistemas transparentes e responsáveis** que foram estabelecidos para os beneficiários, para controlarem os materiais recebidos e aceites. Por exemplo, os beneficiários recusaram-se a aceitar o fornecimento de blocos quando estes não cumpriam as normas acordadas.

APRENDIZAGENS

- **Os beneficiários tiveram de ser incentivados a participar na construção impulsionada pelo proprietário.** Isto exigiu uma boa compreensão do contexto local e motivadores comunitários qualificados. Como o interesse em participar em trabalhos de construção manual era baixo, a equipa do projeto alertou os beneficiários que lhes seria dada prioridade se fornecessem a mão de obra.
- **O facto de serem claros e consistentes desde o início** sobre o mandato do projeto e de partilharem os objetivos com as autoridades relevantes obrigou-os a identificar um terreno adequado.
- **A abordagem baseada nos assentamentos permitiu que a equipa considerasse as causas profundas da vulnerabilidade nesta região** e evitasse a situação de "remediar após remediar após remediar". Desde então, a organização tem incorporado a redução do risco de desastre e o reforço da resiliência no seu desenvolvimento e na sua prática humanitária.
- **Ligar o programa aos grupos de formação vocacional e de poupança ajudou as pessoas a desenvolver novas competências e a ganhar dinheiro.** Oferecer opções é importante, pois permite que os membros da comunidade tenham a **oportunidade de fazer escolhas**, ajudando a assegurar que sejam mais do que atores passivos no processo e possam assim encontrar soluções adaptadas às suas necessidades.